

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО**

**Погребняк Наталія Сергіївна,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник Науково-  
дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування,  
Національна академія правових наук України,  
Україна, м. Харків  
e-mail: [natapogrebnyak@ukr.net](mailto:natapogrebnyak@ukr.net)  
ORCID 0000-0001-5326-2045

doi: 10.21564/2414–990x.147.181079

УДК 342.725(477)(094.4)

## **ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МОВ В УКРАЇНІ**

*Застосовуючи формально-юридичний і порівняльно-правовий методи, логічні методи, проведено аналіз проекту Закону про мови № 1103 від 29.08.2019 р. Внесено рекомендації щодо доцільності його прийняття.*

*Встановлено, що поза законодавчим врегулюванням залишається статус мов національних меншин в Україні. Конституційне положення щодо забезпечення гарантій вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин України (ч. 3 ст. 10) всупереч ч. 5 ст. 10 Конституції України не імplementовано на законодавчому рівні у зв'язку з визнанням у лютому 2018 р. неконституційним Закону України «Про засади державної мовної політики в Україні». Наведено аргументи щодо не дотримання Україною міжнародно-правових стандартів в сфері прав людини. З'ясовано нормативні вимоги актів національного, європейського, міжнародного законодавства з порушеного питання. За результатами аналізу змісту ч. 5 ст. 53 Конституції України щодо закріплення нею альтернативності чи обов'язковості вчинення всіх дій держави щодо забезпечення гарантій прав національних меншин, зроблено висновок щодо обов'язковості вчинення державою всіх дій у системі гарантій прав національних меншин.*

*Зроблено висновок про непослідовність проведення Верховною Радою України мовної політики. У 2015 р. за результатами парламентських слухань рекомендовано сприяти розвитку мов національних меншин. А в 2019 р. прийнято закон, який змінив мовну політику шляхом її переорієнтації на використання поряд з державною мовою однієї з офіційних мов Європейського Союзу. При цьому поза законодавчим врегулюванням залишається російська мова та мови інших національних меншин. Акцентується увага на потребі у прийнятті пов'язаних з проектом закону законів про концепцію державної етнічнонаціональної політики України, про національно-культурну автономію, про корінні народи України, про національні меншини (нова редакція), про місцеві референдуми, про всеукраїнський референдум.*

*Зроблено висновок про необхідність на виконання Конституції України прийняти спеціальний закон про мови в Україні. Тим самим забезпечити виконання державою конституційної вимоги щодо забезпечення гарантій прав національних меншин. Рекомендовано Верховній Раді України проект закону № 1103 включити до порядку денного, розглянути його і прийняти за основу у першому читанні.*

**Ключові слова:** Верховна Рада України; мови в Україні; мова; національні меншини; закон; гарантії прав національних меншин.

**Погребняк Н. С.,** кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления, Национальная академия правовых наук Украины, Украина, г. Харьков.  
e-mail : natapogrebnyak@ukr.net ; ORCID 0000-0001-5326-2045

### **Проблема правового урегулирования языков в Украине**

*Применяя формально-юридический и сравнительно-правовой методы, логические методы, анализируется проект Закона о языках № 1103 от 29.08.2019 г. Внесено рекомендации о целесообразности его принятия.*

*Установлено, что вне законодательного урегулирования остается статус языков национальных меньшинств в Украине. Конституционное положение по обеспечению гарантий свободного развития, использования и защиты языков национальных меньшинств Украины (ч. 3 ст. 10) вопреки ч. 5 ст. 10 Конституции Украины не имплементированы на законодательном уровне в связи с признанием в феврале 2018 г. неконституционным Закона Украины «Об основах государственной языковой политики в Украине». Приведены аргументы относительно несоблюдения Украиной международно-правовых стандартов в области прав человека. Выяснены нормативные требования актов национального, европейского, международного законодательства по данному вопросу. За результатами анализа содержания ч. 5 ст. 53 Конституции Украины относительно закрепления в ней альтернативности или обязательности совершения всех действий государства по обеспечению гарантий прав национальных меньшинств, сделан вывод об обязательности совершения государством всех действий в системе гарантий прав национальных меньшинств.*

*Акцентируется внимание на непоследовательности проведения Верховной Радой Украины языковой политики. В 2015 г. по результатам парламентских слушаний рекомендовано содействовать развитию языков национальных меньшинств. А в 2019 г. принят закон, который изменил языковую политику путем ее переориентации на использование наряду с государственным языком одного из официальных языков Европейского Союза. При этом вне законодательного урегулирования остается русский язык и языки других национальных меньшинств. Аргументируется необходимость принятия связанных с проектом закона законов о концепции государственной этнонациональной политики Украины, о национально-культурной автономии, о коренных народах Украины, о национальных меньшинствах (новая редакция), о местных референдумах, о всеукраинском референдуме.*

*Обосновывается необходимость во исполнение Конституции Украины принять специальный закон о языках в Украине. Тем самым обеспечить выполнение государством конституционного требования по обеспечению гарантий прав национальных меньшинств. Рекомендовано Верховной Раде Украины проект закона № 1103 включить в повестку дня, рассмотреть его и принять за основу в первом чтении.*

**Ключевые слова:** Верховная Рада Украины; языки в Украине; язык; национальные меньшинства; закон; гарантии прав национальных меньшинств.

**Вступ.** З прийняттям у квітні 2019 р. Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [8] на всіх рівнях здобуття освіти, в сфері публічного управління та в усіх сферах суспільного життя гарантовано статус української мови як державної. Водночас поза законодавчим врегулюванням залишається статус мов національних меншин в Україні. Конституційне положення щодо забезпечення гарантій вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин України (ч. 3 ст. 10) всупереч ч. 5 ст. 10 Конституції України [1, с. 9] не імplementовано на законодавчому рівні у зв'язку з визнанням у 2018 р. неконституційним Закону України «Про засади державної мовної політики в Україні». Відсутність в Україні спеціального закону

в сфері застосовування мов національних меншин є порушенням міжнародно-правових стандартів прав людини, на що неодноразово звертали увагу деякі європейські і міжнародні організації.

**Аналіз літературних даних і постановка завдань.** Означена проблема порушувалася в працях учених на різних етапах розвитку громадянського суспільства: І. Алмаші (I. Almashi), М. Антоновича (M. Antonovych), Н. Беліцер (N. Bielitsier), В. Бородінова (V. Borodinov), В. Боурінга (V. Bourinh), М. Буроменського (M. Buromenskyi), Н. Іванюшевої (N. Ivaniusheva), Т. Кузьо (T. Kuzo), С. Кульбиди (S. Kulbida), Н. Мяловицької (N. Mialovytska), Л. Рябошапки (L. Riaboshapka) та ін. І сьогодні вона потребує розв'язання в теоретичному аспекті в частині з'ясування необхідності прийняття спеціального закону та в прикладному аспекті через єднання парламентаріїв щодо його прийняття.

**Мета і завдання дослідження** – з'ясувати стан врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення прав національних меншин в Україні; проаналізувати проект Закону України «Про мови в Україні» від 29.08.2019 р. № 1103 [9]; надати рекомендації щодо необхідності прийняття спеціального закону в означеній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Порушена проблема має комплексний характер і є надзвичайно актуальною, має розв'язуватися з урахуванням різних чинників розвитку суспільства (соціальних, економічних, культурних, політичних та ін.), на основі принципів гуманізму, верховенства права, законності, гласності та ін. Ще більшої значущості потреба в гарантуванні рівних прав національних меншин набула у зв'язку з прийняттям Закону України «Про освіту» 05.09.2017 р., окремі норми якого стали предметом критики як на національному, так і міжнародному рівні. Так, 17.10.2017 р. у Чернівцях мав місце конфлікт інтересів між представниками румунської національної меншини та представниками ГО «Правий Сектор» і «Свобода» щодо права на навчання рідною мовою. Венеціанська комісія звернула увагу, зокрема, на відмінність у змісті норми ст. 7 означеного Закону від її змісту за проектом, щодо якого проводилися консультації з національними меншинами (п. 120) [14]. Стаття 7 означеного Закону змінила мовний режим на систему обов'язкового використання української мови як мови навчання, гарантуючи національним меншинам право на освіту лише на рівні початкової освіти (п. 120) [14]. Внаслідок цього російськомовне викладання в загальноосвітніх школах замінили на україномовне. Фактично, не враховуючи перехідного періоду до 01.09.2020 р., гарантія навчання рідною мовою на середньому рівні надається лише представникам корінних народів. Частина 4 ст. 7 хоч і передбачає можливість викладання інших предметів офіційними мовами ЄС, але поза увагою залишає мови національних меншин, зокрема, російську, яка є найбільш використовуваною після української (п. 124) [14]. Венеціанська комісія, враховуючи особливості демографічного, соціального, геополітичного становища України, наголошує на необхідності проведення мовної політики на основі не допущення дискримінації відносно мов меншин, які не є офіційними мовами ЄС (пункти 117, 125, 126);

на необхідності дотримання пропорційності з урахуванням існуючих стандартів та лінгвістичних прав як більшості, так і меншості (шляхом безперервності вивчення мов меншин у традиційних школах, звільнення приватних шкіл від нових мовних вимог тощо) [14].

Групою народних депутатів України 29.08.2019 р. на розгляд Верховної Ради України (далі – ВР України) внесено проект закону про мови в Україні № 1103 [9]. В обґрунтування необхідності його прийняття автори посилаються на критику мовного закону як Венеціанською комісією, так і Моніторинговою місією ООН, органами і посадовими особами Ради Європи.

Зокрема, щодо визнання навчання рідною мовою лише на початковому рівні освіти (без врахування середнього) порушенням права на освіту (ЄСПЛ у справі Кіпр проти Туреччини, 2001 р.); щодо зауважень Управління Верховного комісара ООН з прав людини відносно закріплення в дискримінаційний спосіб права на вивчення одного або більше предметів лише офіційною мовою ЄС [4]. Наголошують на необхідності врахування рекомендацій Спеціального доповідача ООН з питань меншин щодо граничних меж навчання рідною мовою на основі принципу безперервності навчання мовою меншини, закріпленого в Принципах ЮНЕСКО (Принцип 1) (пункти 155–160) [4].

Крім того, ПАРЕ вказує на дискримінацію меншин шляхом позбавлення їх права на навчання в одномовних школах за навчальними програмами рідною мовою у зв'язку з ухваленням Закону України «Про освіту» [15].

У 1999 р. в Україні налічувалося 21 246 загальноосвітніх шкіл, серед яких 16 032 – українською мовою навчання, 2 561 – російською, 108 – румунською, 18 – молдавською, 65 – угорською, 6 – кримсько-татарською, 3 – польською. Крім того, серед 2 469 змішаних шкіл (з двома мовами навчання) – 2 394 – україно-російські, 28 – україно-угорські тощо [1]. У вересні 2017 р. (до вступу в силу оновленого закону про освіту) за даними МОН України 90 % школярів навчалися в українських школах, 6 % – в російськомовних школах. Кількість останніх скоротилася на 74,9 % до 600. Закон про освіту 2017 р. [10] закріпив припинення викладання в школах мовами меншин з 2018 р. – з 5-го класу; до 2020 р. – повністю; припинення видання посібників російською мовою з 2018 р.; дозволив створювати класи з викладанням на мовах корінних народів України та викладати один або декілька предметів мовами ЄС.

Автори також наголошують і на не врахуванні рекомендацій ПАРЕ і Моніторингової місії ООН щодо забезпечення прав національних меншин на навчання рідною мовою і при прийнятті Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 25.04.2019 р. [7].

Автори підкріплюють свою позицію і думкою Комісара РЄ з прав людини Дуні Міятович в частині необхідності збалансованості підтримки державної мови і обов'язку захисту мов меншин, збереження культурної різноманітності, врахування належним чином поглядів мовних громад у законотворчості [7].

Правовою основою розв'язання означеної проблеми є ряд актів національного, європейського, міжнародного законодавства. Зокрема, ст. 3 Конституції

України [5, с. 8] визначає обов'язок органів публічної влади діяти на основі принципу гуманізму (пріоритетності прав і свобод людини і громадянина); принципу законності – ч. 2 ст. 19 [5, с. 11] (не тільки гарантії, а й способи їх забезпечення мають бути визначені законом); принципу верховенства права – ст. 8 [5, с. 9] (закон не може суперечити Конституції). Стаття 11 [5, с. 9] закріплює обов'язок держави сприяти розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Заборона дискримінації, у тому числі за мовними ознаками, закріплена у ч. 2 ст. 24 [5, с. 12]. Частина 5 ст. 53 [5, с. 20] зобов'язує державу визначити в законі гарантії права на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Аналізуючи зміст ч. 5 ст. 53 [5, с. 20], виникає питання щодо обов'язковості виконання органами публічної влади всіх гарантій чи окремо перерахованих з них з огляду на використання сполучника «чи», «або». На нашу думку, перераховані гарантії є обов'язковими, а не альтернативними складовими права національних меншин на навчання рідною мовою. Сприяння державою національним культурним товариствам як безпосередньою участю, так і шляхом надання приміщень тощо, не виключає обов'язку відповідних органів утворювати державні і комунальні заклади з навчанням мовою національної меншини. Отже, забезпечення виконання кожної дії щодо гарантування відповідного права сприяє цілісності емерджентної системи, збереженню культурної різноманітності у межах унітарної держави. У протилежному випадку матиме місце дискримінація шляхом асиміляції, а ч. 5 ст. 53 буде суперечити ст. 11, ч. 2 ст. 24 щодо збереження самобутності корінних народів і національних меншин та невичерпності їх прав.

Серед національних актів з цього питання дві декларації, закони в сфері освіти, культури, статусу державної мови. Стан їх виконання був предметом парламентських слухань у 2003 р. і 2015 р. Заходи щодо їх виконання затверджені актами глави держави 2005 р. і 2010 р. Водночас чинне законодавство України відносно порушеної проблеми не є комплексним і потребує прийняття ряду нормативно-правових актів. А саме: законів щодо розвитку і застосування мов в Україні (до ВР України у 2003–2004 рр. було внесено вісім альтернативних законопроектів, але жоден не ставився на голосування); про концепцію державної етнонаціональної політики України; про національно-культурну автономію; про корінні народи України (проект було внесено на розгляд ВР України 8 скликання, але на нього було отримано негативний висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВР України з огляду на його декларативність); про національні меншини (нова редакція); про місцеві референдуми, про всеукраїнський референдум; Державної програми розвитку української мови (затверджено на 2003–2010 рр. постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 р. № 1546 – не стосувалася розвитку мов національних меншин).

Рамкова конвенція РЄ про захист національних меншин зобов'язує держави створити необхідні умови для розвитку мов національних меншин. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин конкретизує заходи в сфері освіти, а



саме: можливість надання повної або суттєвої частини освіти мовами меншин на всіх рівнях для дітей, кількість яких є достатньою для цього або забезпечення можливості вивчення цих мов як окремих дисциплін; надання дозволів на викладання мовою меншини.

В Україні за переписом 2001 р. проживає 130 національностей [1], діє понад 400 національних товариств, понад 30 національних об'єднань мають всеукраїнський статус [6]. Законодавством України закріплено ряд прав національних меншин. Установлено недопущення привілеїв (ст. 24) [5, с. 12]. Визначено гарантії прав і свобод національних меншин (ст. 119) [5, с. 48]. Закріплено недопущення дискримінації за мовними, темпоральними та іншими ознаками (п. 2 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До повноважень органів місцевого самоврядування належить і питання вивчення рідної мови в державних, комунальних закладах або через національно-культурні товариства. Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за обмеження прав за національною ознакою (статті 66, 67, 161).

Водночас на недостатність забезпечення прав і свобод національних меншин в Україні вказується у звітах Консультативного комітету з питань Рамкової конвенції про захист національних меншин стосовно імплементації ст. 10 (звіт 2002 р.). Звертається увага на необхідність перегляду заходів з використання не тільки російської мови в контактах з адміністративними органами, а й мов інших національних меншин; досягнення рівності; недопустимість обмеження прав на освіту національних меншин (гарантування прав на викладання рідною мовою або вивчення рідної мови) [2]. Серед правознавців дискутується проблема відсутності і нечіткості механізмів досягнення цілей у законодавчих актах [3]. Крім того, застарілим є і Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.). На правовому рівні не визначено етнічні групи, які відносяться до корінного народу України (крім кримських татар, визнаних корінним народом України відповідно до постанови ВР України від 20.03.2014 р. № 1140-VII).

Слід констатувати непослідовність проведення ВР України мовної політики. У 2015 р. за результатами парламентських слухань Міністерству освіти і науки України рекомендовано сприяти розвитку мережі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів з навчанням мовами національних меншин. Державному комітету телебачення і радіомовлення України рекомендовано сприяти збільшенню обсягів виробництва телерадіопрограм мовами національних меншин. Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування – забезпечити функціонування збалансованої мережі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів з навчанням мовами національних меншин [11]. А в 2019 р., ігноруючи міжнародні зобов'язання у сфері *acquis communautaire*, змінено мовну політику шляхом переорієнтування на виключно державну мову та офіційні мови ЄС.

Водночас Україною враховано зауваження НКРЕ (§ 38–40 третього звіту) [2] – з 2019 р. у системі центральних органів виконавчої влади почала діяти Державна служба з етнополітики та свободи совісті [12].

Виходячи з аналізу проєкту закону, автори пропонують закріпити право на вільне користування, вивчення і підтримку будь-якої мови; право на належність до однієї чи більше мовних груп; невід'ємність права на мовне самовизначення та вільне користування мовами у приватному та державному житті; на переклад слідчих і судових документів особам, які беруть участь у справі, їх рідною мовою або мовою, якою вони володіють; на вільне використання поряд з державною мовою інших мов в економічній і соціальній діяльності державних підприємств, установ і організацій (доцільно використати формулювання «незалежно від форми власності»); право на отримання освіти у комунальних закладах освіти на всіх рівнях державною мовою та мовою національної меншини (ст. 19 проєкту [9] – доцільно застосувати і до закладів державної, комунальної, приватної та змішаної форми власності); право на використання мови національних меншин за умови, що мовна група на відповідній території складає не менше 10 % населення відповідної території; обов'язок визначати потребу громадян у мові навчання за заявами батьків або студентів; право споживати інформаційну продукцію будь-якою мовою, розповсюдження інформації різними мовами і вільного вибору мови її споживання; визначення мови друкованих засобів масової інформації їх засновниками; застосування мови оригіналу або мов меншин при показі іноземних фільмів, а також при їх дублюванні, озвученні, субтитруванні з урахуванням мовних потреб споживачів; право на застосування поруч із топонімом державною мовою його відповідника мовою меншин; право на рекламу державною або іншою мовою на вибір рекламодавця.

Перелічені права є більш конкретними по відношенню до фундаментальних колективних прав захисту національних меншин в місцях їхнього історичного та сучасного розселення. Їх носіями є етнічні групи як організовані та легалізовані спільноти [3].

Нині у європейських країнах захист прав національних меншин здійснюється здебільшого двома шляхами: детальна регламентація і визначення механізму їх реалізації (скандинавські країни, Угорська Республіка, Румунія, Бельгія та деякі інші держави Європи); права національних меншин не визначаються і забезпечуються в рамках групи особистих прав і свобод людини (Болгарія, Греція, Туреччина, Німеччина, Франція та ін.) [6].

Автори проєкту закону обрали шлях скандинавських країн, Угорської Республіки, Румунії, Бельгії та деяких інших держав Європи. Вибір щодо врегулювання колективних прав національних меншин на законодавчому рівні авторами зроблено правильно, оскільки законодавчий порядок врегулювання статусу мов в Україні є конституційною вимогою. Відповідно до ч. 5 ст. 10 та п. 4 ч. 1 ст. 92 [5] порядок застосування мов в Україні визначається виключно законами України. Отже, має бути прийнято відповідний закон. Тим більше, що органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування не вправі регламентувати статус мов та їх застосування своїми актами. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 р. № 10-рп/99 у справі про застосування української мови державний статус української мови означає її

обов'язкове застосування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актив, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших визначених законом публічних сферах публічного життя, зокрема, у роботі державних і комунальних навчальних закладів, сфері обслуговування, культурі, засобах масової інформації<sup>1</sup>. Конституційний Суд також виходить з того, що місцеві органи публічної влади при здійсненні повноважень можуть використовувати поряд з державною російську та інші мови національних меншин, але у межах і порядку, що визначаються законами України. Саме тому Міністерство юстиції підготувало негативний юридичний висновок у 2006 р. щодо рішень деяких органів місцевого самоврядування стосовно статусу та порядку застосування російської мови в межах відповідних міст та області (Харківської, Луганської міських рад, Севастопольської обласної ради).

На визначення порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України, порядку застосування мов національних меншин саме законом вказує і ст. 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [8]. Стаття 9 означеного Закону містить перелік осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків. Серед них немає народних депутатів України. Отже, вони мають право використовувати мову національної меншини. Автори аналізованого проєкту Закону, використовуючи термін «промовець» (ч. 1 ст. 8) [9], пропонують закріпити за ним право на вільний вибір мови виступу. Слід зауважити: в роботі ВР України можуть брати участь і особи, які зобов'язані не тільки володіти державною мовою, а й застосовувати її під час виконання службових обов'язків – Уповноважений ВР України з прав людини, Президент України, члени Кабінету Міністрів України та інші (п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону [8]). Тому авторам доцільно включити необхідність внесення відповідних змін до означеного Закону [8] (р. IX проєкту [9]). Це стосується і адвокатської діяльності (ст. 16 проєкту [9] суперечить п. 11 ч. 9 Закону [8]), і діяльності підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності (ч. 3 ст. 17 проєкту [9] суперечить п. 16 ч. 1 ст. 9 Закону [8]), і мови медичних працівників державних і комунальних закладів охорони здоров'я, педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, керівників закладів освіти всіх форм власності, органів влади Автономної Республіки Крим. У ст. 19 проєкту [9] потребує уточнення положення про мову освітнього процесу відносно державних навчальних закладів освіти.

Автори наголошують на необхідності виконання положень Конституції України, рекомендацій Венеціанської комісії щодо використання і захисту російської, інших мов національних меншин України (с. 1, 10 Пояснювальної записки [7]). Водночас пропонують використання в сфері поштового зв'язку і телекомунікацій (ст. 24), в топонімах (ст. 26) літер латинської абетки як альтернативи кирилиці [9]. Кирилиця є основою православного релігійного віросповідання.

<sup>1</sup> Законопроект не суперечить цій вимозі.



Її заміна латиницею може загрожувати самотності слов'янського народу. Це мало місце відносно чеської, молдовської мов. Якутська мова, мова комі, узбецька, азербайджанська перейшла на латиницю. Ці процеси відбувалися у післяреволюційний період та після розпаду СРСР.

Проектом Закону [9] визначено умову поширення мови національної меншини та її використання у відповідному регіоні, на відповідній території, порядок ініціювання питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання мов національних меншин – 10 і більше % від загальної чисельності населення відповідної території або за рішенням місцевої ради менше 10 % (ч. 7 ст. 6). Відповідно до означеного законопроекту (абз. 5 ч. 7 ст. 6) порядок формування ініціативних груп та складання підписних листів при зборі підписів представниками мовної групи має визначатися законодавством про референдуми. У такому разі автори в прикінцевих положеннях мають вказати на необхідність прийняття закону про місцеві референдуми. Підставою визначення чисельності мовної групи на території поширення мови меншини є дані Всеукраїнського перепису населення про мовний склад населення у розрізі адміністративно-територіальних одиниць (ч. 8 ст. 6 [9]). Але останній перепис населення в Україні був проведений ще у 2001 р.

Європейська Рада, затвердивши принципи ЄС у сфері міграції, визначила різноманітність культур і релігій базовими напрямками [13]. Тому від політики держави, її економічного ресурсу залежить гармонійний розвиток поліетнічної країни, вирішення і попередження соціальних конфліктів. Мова йде про збереження самоідентифікації, а не про надання привілеїв.

**Висновки.** Відповідно до ч. 5 ст. 10 та п. 4 ч. 1 ст. 92 Конституції України порядок застосування мов в Україні має визначатися виключно законами України. Отже, має бути прийнято спеціальний закон. Тому проект Закону № 1103 доцільно невідкладно включити до порядку денного, а ВР України розглянути його і прийняти за основу у першому читанні.

#### **Список літератури**

1. Антонович М. Права національних меншин в Україні : національне законодавство та міжнародно-правові стандарти. *Право України*. 2004. № 6. С. 9–12.
2. Беліцер Н. Дискримінація в Україні – проблеми й перспективи їх подолання : аналітичний звіт. Інститут демократії імені Пилипа Орлика. Київ, 2012. 28 с.
3. Бородінов В. Міжнародний досвід захисту прав національних меншин. *Віче*. 2011. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/2705/> (дата звернення: 29.09.2019).
4. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16.08.–15.11.2017 р. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. 60 р. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th\\_UKR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_UKR.pdf) (дата звернення: 01.10.2019).
5. Конституція України : станом на 30 верес. 2016 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 76 с.
6. Мяловицька Н. Права національних меншин : європейський досвід. *Віче*. 2013. № 17. URL: <http://www.viche.info/journal/3839/> (дата звернення : 12.09.2019).
7. Пояснювальна записка : проект Закону про мови в Україні від 29.08.2019 р. № 1103 [внесений В. В. Новинським, М. С. Магомедовим та ін.]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66371) (дата звернення: 29.09.2019)..

8. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII [із змінами, внесеними Законом від 19.09.2019 р. № 113-IX]. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.

9. Про мови в Україні : проект Закону від 29.08.2019 р. № 1103. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66371) (дата звернення: 26.09.2019).

10. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

11. Про Рекомендації парламентських слухань : Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнополітичної політики єдності в Україні : Постанова Верховної Ради України від 25.11.2015 р. № 824-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 52. Ст. 486.

12. Про утворення Державної служби з етнополітики та свободи совісті : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503-2019-%D0%BF> (дата звернення: 28.09.2019).

13. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Commission of the European Communities. COM(2005) 389 final. Brussels, 1.9.2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF> (Last accessed: 29.09.2019).

14. Opinion on the provisions of the law on education of 05.09.2017 which concern the use of the state language and minority and other languages in education № 902/2017. Venice Commission. Strasbourg, 11.12.2017. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2017)030-e) (Last accessed: 01.10.2019).

15. The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues : Report. Doc. 14415 10.10.2017. Committee on Culture, Science, Education and Media. Parliamentary Assembly. Council of Europe. 10 P. URL: <https://prm.ua/wp-content/uploads/2017/10/pdf.pdf> (Last accessed: 02.10.2019).

## References

1. Antonovych, M. (2004). Prava nacionalnyh menshyn v Ukraini: nacionalne zakonodavstvo ta mizhnarodno-pravovistandarty. *Pravo Ukrainy*, 6, 9–12 [in Ukrainian].

2. Bjelicjer, N. (2012). Dyskryminacija v Ukraini – problemy j perspektivy ih podolannja: analitychnyj zvit. Instytut demokratii imeni Pylypa Orlyka. Kyiv [in Ukrainian].

3. Borodinov, V. (2011). Mizhnarodnij dosvid zahistu prav nacionalnih menshin. *Viche*, 12. URL: <http://www.viche.info/journal/2705/> [in Ukrainian].

4. Dopovid' shhodo sytuacii' z pravamy ljudyny v Ukrai'ni 16.08.–15.11.2017 r. Upravlinnja Verhovnogo komisara Organizacii' Ob'jednanyh Nacij z prav ljudyny. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th\\_UKR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_UKR.pdf).

5. Konstytucija Ukrainy: stanom na 30 veres. 2016 r.: vidpovidaje ofic. tekstu. (2016). Kharkiv: Pravo.

6. Mjalovyc'ka, N. (2013). Prava nacional'nyh menshyn: jevropejs'kyj dosvid. *Viche*, 17. URL: <http://www.viche.info/journal/3839/> [in Ukrainian].

7. Pojasnjuval'na zapyska 29.08.2019: proekt Zakonu pro movy v Ukraini vid 29.08.2019 r. № 1103 [vnesenyi V. V. Novynskym, M. S. Mahomedovym ta in.]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66371).

8. Pro zabezpechennja funkcionuvannja ukrai'ns'koi' movy jak derzhavnoi: Zakon Ukrainy vid 25.04.2019 r. № 2704-VIII [iz zminamy, vnesenymy iz zminamy, vnesenymy Zakonom № 113-IX 19.09.2019 r.]. (2019). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 21, art. 81.

9. Pro movy v Ukrai'ni: proekt Zakonu vid 29.08.2019 r. № 1103 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66371).

10. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 r. № 2145-VIII. (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 38–39, art. 380.

11. Pro Rekomendacii parlamentskyh sluhan na temu: „Rol, znachennja ta vplyv gromadjanskogo suspilstva na formuvannja etnonacionalnoi polityky jednosti v Ukraini”, zatverdzeni postanovju

Verhovnoi Rady Ukrainy vid 25.11.2015 r. № 824-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 52, art. 486.

12. Pro utvorennja Derzhavnoi sluzhby z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.06.2019 r. № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503-2019-%D0%BF>.

13. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Commission of the European Communities. COM(2005) 389 final. Brussels, 1.9.2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF>.

14. Opinion on the provisions of the law on education of 05.09.2017 which concern the use of the state language and minority and other languages in education № 902/2017. Venice Commission. Strasbourg, 11.12.2017. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e).

15. The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues : Report. Doc. 14415 10.10.2017. Committee on Culture, Science, Education and Media. Parliamentary Assembly. Council of Europe. 10 P. URL: <https://prm.ua/wp-content/uploads/2017/10/pdf.pdf>.

**Pogrebniak N. S.**, PhD in Law, Senior Research Associate, Scientific and Research Institute of State-building and local self-government, National Academy of legal sciences, Ukraine, Kharkiv.  
e-mail : natapogrebniak@ukr.net ; ORCID 0000-0001-5326-2045

### **The issue of legal regulation of languages in Ukraine**

*The article raises the issue of implementing constitutional norms on ensuring the rights of national minorities by Ukraine. It is established that certain provisions of the Law of Ukraine "On Education" dated 05 September 2017 have been criticized both at national and international level as regards termination of curricular programs in languages of national minorities other than EU languages. It is determined that a change in language policy resulted in a conflict of interest in Chernivtsi on 17 October 2017 between representatives of Romanian national minority and representatives of NGOs "Right Sector" and "Freedom" as to the right to study in their native language. It is established that Ukraine, in violation of the international obligations defined by international treaties in the field of protecting the rights of national minorities, including those ratified by Ukraine, did not take into account the relevant recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Venice Commission, the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations Monitoring Mission, Council of Europe Commissioner for Human Rights, UN Special Rapporteur on Minorities.*

*According to the results of the analysis, it is established that there is no special law determining the spheres of public life and measures to guarantee the rights of national minorities. The respective guarantees for teaching in the mother tongue were not established in the law on the status of the state language dated 25 April 2019.*

*It is concluded that to resolve this problem, it is necessary to adopt a constitutional law that would determine the procedure for the use of national minority languages. In connection with this, the object of research is Draft Law of Ukraine "On Languages in Ukraine" No. 1103 submitted for consideration to the Verkhovna Rada on 29 August 2019 by V.V. Novynskiy, M.S. Mahomedov and others. Formal-legal, comparative-legal and logical methods are applied.*

*The content of Part 5 of Article 53 of the Constitution of Ukraine is analyzed, it was concluded that it did not set an alternative, but it sets a mandatory obligation to perform all actions of the state to guarantee the rights of national minorities.*

*It is concluded that it is necessary to adopt a special law on languages in Ukraine in order to implement the Constitution of Ukraine. It is recommended that the Verkhovna Rada of Ukraine include Draft law No. 1103 on the agenda, consider it, and adopt it as a basis in the first reading. It is recommended to adopt*

*laws related to the draft law on national and cultural autonomy, on indigenous peoples of Ukraine, on national minorities (new version), on local referenda, on an all-Ukrainian referendum.*

**Keywords:** the Verkhovna Rada of Ukraine; languages in Ukraine; language; national minorities; law; guarantees of the rights of national minorities.

**Рекомендоване цитування:** Погребняк Н. С. Проблема правового врегулювання мов в Україні. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 46–57. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.181079>.

**Suggested Citation:** Pogrebniak, N.S. (2019). Problema pravovoho vrehuliuvannia mov v Ukraini [The issue of legal regulation of languages in Ukraine]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, issue 147, 46–57. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.181079> [in Ukrainian].

*Надійшла до редколегії 18.10.2019 р.*